

Безпалова О.І. Концептуальні засади державної політики у правоохоронній сфері / О.І. Безпалова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2012. № 2(57). – С. 8-16.

УДК [342.951:351.74](477)

*Безпалова О.І., кандидат юридичних наук,  
доцент, начальник НДЛ з проблем профілактики  
правопорушень та взаємодії з населенням  
навчально-наукового інституту підготовки  
фахівців кримінальної міліції ХНУВС*

### **Концептуальні засади державної політики у правоохоронній сфері**

У статті визначено місце правоохоронної політики держави в державній політиці. Надано авторське визначення терміну «державна політика у правоохоронній сфері». Сформульовано мету державної політики у правоохоронній сфері. Проаналізовано основні напрямки формування та реалізації державної політики у правоохоронній сфері.

Ключові слова: політика, державна політика, правова політика, правоохоронна сфера, формування, реалізація

В статье определено место правоохранительной политики государства в государственной политике. Дано авторское определение понятия «государственная политика в правоохранительной сфере». Сформулирована цель государственной политики в правоохранительной сфере. Проанализированы основные направления государственной политики в правоохранительной сфере.

Ключевые слова: политика, государственная политика, правовая политика, правоохранительная сфера, формирование, реализация

The place of law-enforcement policy of the state in a public policy has been certain in the article. The author determination of concept «public policy in the law-enforcement sphere» has been given. The purpose of public policy in the law-enforcement sphere has been formulated. The basic directions of public policy in the law-enforcement sphere have been analysed.

Keywords: policy, public policy, legal policy, law-enforcement sphere, forming, realization

Одним із пріоритетних напрямків розвитку України як демократичної правової держави є її європейська інтеграція. У зв'язку з цим першочерговою метою діяльності усіх органів державної влади України постає розробка з урахуванням європейських принципів та стандартів нового національного законодавства, норми якого мають бути спрямовані на реальне дотримання прав та свобод людини і громадянина. Зважаючи на зростання кількості загроз внутрішній безпеці держави, поступову криміналізацію суспільства особливу увагу слід звернути на необхідність посилення правоохоронної функції держави, зокрема визначення на законодавчому рівні дієвого механізму

захисту прав і свобод людини та громадянина з боку усіх органів державної влади. Як зазначає М.П. Гетьманчук, правоохоронна функція реалізується через правоохоронну політику держави, яка є складовою державної політики [1, с. 341]. Таким чином на нових реалій сьогодення надзвичайно актуальною є розробка ефективної державної політики у правоохоронній сфері, внаслідок чого можна буде досягти зниження рівня злочинності в суспільстві та підвищити рівень правової культури населення.

Хотілося б звернути увагу на наявність значної кількості наукових напрацювань щодо вироблення концептуальних засад державної політики у правоохоронній сфері, які проводяться фахівцями в різних галузях права. Але, зважаючи на те, що останнім часом приділяється значна увага проблемам кардинальної перебудови системи забезпечення правопорядку з боку Президента України, Кабінету Міністрів України та інститутів громадянського суспільства, дослідження пріоритетних напрямків державної політики у правоохоронній сфері не втрачає своєї актуальності. Таким чином, важливість вироблення ефективної комплексної стратегії реалізації правоохоронної функції держави та сучасний етап реформування усієї системи правоохоронних органів обумовлюють актуальність даного дослідження.

Вироблення ефективної комплексної стратегії реалізації правоохоронної функції держави вимагає, у першу чергу, з'ясування категоріального апарату державної політики у правоохоронній сфері. Таким чином, враховуючи надзвичайну важливість та значущість вдосконалення механізму реалізації правоохоронної функції держави, зокрема шляхом вироблення концептуальних засад державної політики у правоохоронній сфері, метою роботи було визначено дослідження місця правоохоронної політики держави в державній політиці, сутності державної політики у правоохоронній сфері, з'ясування основних форм та методів реалізації зазначеної політики.

Новизна роботи полягає у тому, що дана робота постає одним із перших комплексних досліджень концептуальних засад державної політики у правоохоронній сфері; у роботі визначено місце правоохоронної політики

держави в державній політиці, надано авторське визначення терміну «державна політика у правоохоронній сфері», проаналізовано основні напрямки формування та реалізації державної політики у правоохоронній сфері.

Перш ніж перейти безпосередньо до визначення концептуальних засад державної політики у правоохоронній сфері спробуємо визначитися із змістом понять «політика», «правова політика», «правоохоронна сфера», «державна політика у правоохоронній сфері».

У результаті аналізу наукової літератури можна зробити висновок про існування значної кількості визначень поняття «політика», що свідчить до відсутність однозначної точки зору науковців з цього приводу. До найбільш поширених визначень поняття «політика» можна віднести такі:

- політика — це свідома діяльність в політичній сфері суспільства, спрямована на досягнення, утримання, зміцнення та реалізацію влади [2, с. 156];

- політика — це система цілей та засобів їх досягнення тієї чи іншої держави у сфері внутрішнього і зовнішнього життя [3, с. 629];

- політика — це сфері життєдіяльності суспільства, пов'язана з відносинами між різними соціальними групами, ядром якої є проблема завоювання, утримання і використання державної влади, а також організація життя в цілому всього процесу соціального життя, це свідомо і цілеспрямована діяльність політичних суб'єктів, що стосується відносин між державою та народом [4, с. 55];

- політика — це цілеспрямована діяльність людей у сфері владних, державних, класових, національних відносин; характеристика атрибутів існування державних інститутів та інших політичних формувань [5];

- політика — це сфера взаємовідносин між різноманітними соціальними групами з приводу використання інститутів державної влади, що має обмежені за допомогою права межі [6].

Таким чином, під політикою у широкому сенсі слід розуміти свідому та цілеспрямовану діяльність політичних суб'єктів, спрямовану на налагодження

ефективних відносин між державою та суспільством у різноманітних сферах суспільного життя (економічній, бюджетній, податковій, соціальній, демографічній, аграрній, культурній, технічній, науковій, екологічній, митній, монетарній, антиінфляційній, правоохоронній тощо).

Зважаючи на те, що політика держави стосується її як внутрішнього, так і зовнішнього аспектів, прийнято розрізняти внутрішню та зовнішню політику. Під внутрішньою політикою розуміється система цілей і засобів їх досягнення тієї чи іншої держави у різних сферах суспільного життя всередині країни [7, с. 469]. Слід зазначити, що внутрішня політика є визначальною для зовнішньої політики держави, перебуваючи водночас під її впливом. Що стосується зовнішньої політики, то ця політика, постаючи логічним продовженням внутрішньої політики, є системою цілей, а також методів і засобів їх досягнення тієї чи іншої держави у її міжнародних відносинах [8, с. 638].

Особливою формою прояву політики як стратегії діяльності держави, що регламентується нормативно-правовими актами, є правова політика. Правова політика держави – це система правових принципів, теорій, концепцій, ідей, покладених в основу правової діяльності держави, і обов'язків, що визначають ступінь взаємодії, відповідальність держави і особи [9, с. 700]. Існує також точка зору, відповідно до якої правову політику держави слід розглядати у двох аспектах: широкому та вузькому. Так, у широкому сенсі під правовою політикою розуміється політика держави, заснована на праві. У вузькому сенсі права політика – це державна політика у правовій сфері суспільного життя [10, с. 38; 11, с. 690]. Поняття «правова політика» також визначають як діяльність держави по застосуванню правового регулювання, створенню ефективного механізму останнього, цивілізованому використанню юридичних засобів у досягненні таких цілей, як найповніше забезпечення прав та свобод людини і громадянина, зміцнення законності і правопорядку, формування правової державності й високої правової культури суспільства й особистості [12, с. 41]. Як зазначає В.В. Субочев, правова політика – це діяльність органів державної влади й суб'єктів громадянського суспільства по розробці певних напрямків

розвитку суспільства, найбільш оптимальних на відповідному етапі, по практичній реалізації соціально зумовлених правових ідей стратегічного й тактичного характеру [13].

У результаті аналізу зазначених точок зору вважаємо за можливе навести узагальнююче визначення поняття «правова політика»: це цілеспрямована державно-владна діяльність органів державної влади, що регламентується нормами чинного національного законодавства та спрямована на налагодження ефективних відносин між державою та суспільством у різноманітних сферах суспільного життя (економічній, бюджетній, податковій, соціальній, демографічній, аграрній, культурній, технічній, науковій, екологічній, митній, монетарній, антиінфляційній, правоохоронній тощо), забезпечення на належному рівні основних права та свобод людини і громадянина, формування правової свідомості та правової культури населення.

Однією із ключових сфер, на забезпечення належного функціонування якої спрямована правова політика держави, є правоохоронна. Саме в цій сфері здійснюється охорона та захист прав, свобод і законних інтересів особи, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорона державного кордону, забезпечення пожежної безпеки, розробка та реалізація державної міграційної політики, проведення досудового слідства у кримінальних справах.

Таким чином, під державною політикою у правоохоронній сфері слід розуміти цілеспрямовану державно-владну діяльність тактичного та стратегічного характеру органів державної влади та громадськості, що регламентується нормами чинного національного законодавства та спрямована на охорону та захист прав, свобод і законних інтересів особи, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорону державного кордону, забезпечення пожежної безпеки, розробку та реалізацію державної міграційної політики, проведення досудового слідства у кримінальних справах, формування правової свідомості та правової культури населення, формування позитивного іміджу правоохоронних органів.

Мета державної політики у правоохоронній сфері полягає у приведенні діяльності органів державної влади, що функціонують у правоохоронній сфері, у відповідність до кращих світових стандартів та внутрішньодержавних потреб, забезпечення соціально-сервісного характеру діяльності зазначених органів шляхом оптимізації їх завдань і функцій, структури та чисельності, вдосконалення правового, кадрового, соціального, матеріально-технічного та фінансового забезпечення.

З урахуванням наведеної вище мети до числа основних завдань державної політики у правоохоронній сфері відносяться такі:

- забезпечення дотримання принципів верховенства права в діяльності органів державної влади;
- створення науково обґрунтованої моделі органів державної влади, які мають здійснювати правоохоронну функцію відповідно до потреб побудови публічно-сервісної моделі державного управління;
- оновлення нормативно-правової бази реалізації державної політики у правоохоронній сфері шляхом розробки нових нормативно-правових актів та внесення змін і доповнень до чинних;
- розширення форм цивільного демократичного контролю за діяльністю органів внутрішніх справ;
- забезпечення умови для отримання громадянами України та іншими особами якісних послуг, що надаються правоохоронними органами;
- створення дієвих механізмів взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів з іншими органами влади, органами місцевого самоврядування та населенням;
- створення ефективної системи реагування на злочини та інші правопорушення;
- створення сучасної гнучкої системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для правоохоронних органів;
- розширення участі органів державної влади у міжнародному співробітництві у правоохоронній сфері;

- формування нового позитивного іміджу правоохоронних органів, зокрема шляхом підвищення довіри до них населення, забезпечення їх партнерських відносин і взаємодії;

- підвищення ефективності та практичної спрямованості наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ.

Особливу увагу хотілося б звернути на те, що до числа суб'єктів формування та реалізації державної політики у правоохоронній сфері відносяться не лише правоохоронні органи, оскільки б це суттєво звужувало коло таких суб'єктів. До числа суб'єктів, що уповноважені формувати та реалізовувати державну політику у правоохоронній сфері, відносяться усі органи державної влади, що здійснюють свої функції у правоохоронній сфері.

В межах формування та реалізації державної політики у правоохоронній сфері відповідні суб'єкти здійснюють конкретну діяльність:

- правотворчу;
- правореалізаційну;
- освітню;
- правовиховну.

Зазначені види діяльності розрізняються між собою не лише змістом, а й суб'єктами, що уповноважені їх реалізовувати, формами та способами реалізації, досягнутими результатами тощо. Так, правотворчу діяльність в рамках формування державної політики у правоохоронній сфері уповноважені здійснювати:

1) на загальнонаціональному рівні - Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Державна пенітенціарна служба України, Державна фінансова служба України, інші центральні органи виконавчої влади. До числа основних нормативно-правових актів, що були прийняті з метою формування державної політики у правоохоронній сфері на загальнонаціональному рівні, можна віднести наступні: Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 року № 3781, Закон України

«Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 року № 975, Указ Президента України «Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів» від 15.12.2006 року № 1087, Указ Президента України «Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах» від 11.04.2008 року № 328, Указ Президента України «Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 05.10.2011 року № 964, Указ Президента України «Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів» від 06.04.2012 року № 252, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання взаємодії місцевих держадміністрацій та правоохоронних органів» від 20.06.2007 року № 453, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми інформаційно-телекомунікаційного забезпечення правоохоронних органів, діяльність яких пов'язана з боротьбою із злочинністю» від 08.04.2009 року № 321, спільний Наказ МВС України та СБУ «Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю» від 10.06.2011 року № 317/235, комплексна програма профілактики правопорушень в Харківській області на 2011-2015 роки, затверджена рішення Харківської обласної ради у січні 2011 року та ін.;

2) на місцевому рівні - місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. В якості прикладу до числа основних нормативно-правових актів, що були прийняті на місцевому рівні, можна віднести наступні: Положення про регіональний антикорупційний центр при Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області, затверджене на загальних зборах представників членів асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області 31.03.2009 року (протокол № 9), Стратегія сталого розвитку Харківської області до 2020 року, затверджена рішення Харківської обласної ради від 23.12.2009 року, комплексна Програма профілактики



правопорушень в Харківській області на 2011-2015 роки, затверджена рішенням Харківської обласної ради у січні 2011 року та ін. До

Обов'язок щодо реалізації державної політики у правоохоронній сфері покладено на Міністерство внутрішніх справ України, Службу безпеки України, Державну пенітенціарну службу України, Державну фінансову службу України, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання, що функціонують у зазначеній сфері. В якості основних кроків у напрямку реалізації державної політики у правоохоронній сфері можна назвати прийняття та реалізацію наступних нормативно-правових актів: спільна Постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України «Про затвердження Плану заходів на 2012 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28.12.2011 року № 1379, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю» від 25.01.2012 року № 53, Наказ МВС України «Про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються» від 14.04.2004 року № 400, Наказ МВС України «Про затвердження Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України» від 24.09.2010 року № 456, спільний Наказ МВС України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України «Про затвердження Інструкції про порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів» від 09.01.1997 року № 3/1/2/5/2/2, Рішення Харківського регіонального антикорупційного комітету «Про стан дотримання у Харківській області вимог Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» від 29.02.2012 року № 5 тощо.

Під час реалізації державної політики у правоохоронній сфері значна увага має приділятися належному здійсненню освітньої та правовиховної діяльності, спрямованої на формування правової свідомості та правової культури населення, формування позитивного іміджу правоохоронних органів. До числа заходів, що мають здійснюватися у цьому напрямку, можна віднести наступні:

- проведення соціологічних досліджень з питань ефективності правоосвітньої діяльності;
- поширення інформації про стан злочинності в регіоні та основні напрямки й форми діяльності місцевих правоохоронних органів;
- поширення серед населення регіону інформації про основні способи та засоби захисту (правового, технічного, фізичного, інформаційного характеру) від найбільш розповсюджених агресивно-насиленницьких, загальнокримінальних корисливих злочинів, а також зловживань з боку працівників органів державної влади та місцевого самоврядування;
- поширення серед населення регіону інформації про правові способи захисту від насильства в сім'ї, а також мережу спеціалізованих закладів та установ, зорієнтованих на надання допомоги особам, які стали жертвами такого насильства;
- розробка та видання методичних посібників, рекомендацій, буклетів, інформаційних листів з актуальних правових питань, актуальних проблем протидії правопорушенням та корупції, взаємодії правоохоронних органів з населенням;
- проведення днів, тижнів, декад, місячників правових знань, олімпіад, конкурсів, вікторин на краще володіння правовими знаннями серед учнів та молоді загальноосвітніх, позашкільних професійно-технічних та вищих навчальних закладів області із залученням представників правоохоронних органів, органів юстиції та судів;
- проведення циклу занять з навчання дітей та учнів загальноосвітніх навчальних закладів Правилам дорожнього руху;

- висвітлення в засобах масової інформації актуальних правових питань із залученням вчених та фахівців-практиків у галузі права;

- організація зустрічей з фахівцями у галузі правової освіти з метою надання безкоштовної правової допомоги громадянам, які проживають у районах (містах) області тощо.

Особливу увагу під час вироблення та реалізації державної політики у правоохоронній сфері необхідно приділяти налагодженню ефективного міжнародного співробітництва. До числа основних кроків у даному напрямку можна віднести наступні:

- продовження процесу адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу з питань протидії проявам організованої злочинності;

- проведення роботи з підготовки та укладення міжнародних договорів (меморандумів) про співробітництво з питань охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів особи, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, формування позитивного іміджу правоохоронних органів;

- удосконалення взаємодії правоохоронних органів України з правоохоронними органами іноземних держав на підставі відповідних міжнародних договорів;

- забезпечення участі України у міжнародних заходах щодо протидії злочинам, які носять транснаціональний характер, зокрема щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, що здійснюються під егідою Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму (FATF), Європейського Союзу, Ради Європи, Світового банку, Міжнародного валютного фонду, в рамках міжнародних організацій універсального характеру, зокрема ООН та її відповідних департаментів, підрозділів, комітетів, а також у робочих комітетах Егмонтської групи,

Євразійської групи з протидії легалізації злочинних доходів або фінансуванню тероризму;

- удосконалення відповідно до сучасних потреб та міжнародного досвіду рівня професійної підготовки працівників, на яких покладено обов'язок охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів особи, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, формування позитивного іміджу правоохоронних органів;

- налагодження постійного обміну досвідом працівників органів внутрішніх справ України з працівниками правоохоронних органів іноземних держав, організація стажування та навчання за кордоном відповідних фахівців та ін.

Формування ефективної державної політики у правоохоронній сфері та розробка дієвого механізму її реалізації вимагає підвищення рівня взаємодії правоохоронних органів між собою, поглиблення взаємодії правоохоронних органів з іншими органами державної влади, що уповноважені формувати та реалізовувати державну політику у правоохоронній сфері, вдосконалення міжвідомчого співробітництва правоохоронних та контролюючих органів.

Таким чином, можна зробити висновок, що розробка та реалізація ефективної державної політики у правоохоронній сфері сприятиме зменшенню проявів організованої злочинності, зміцненню соціальної та політичної стабільності в державі, зростанню довіри інститутів громадянського суспільства до органів державної влади, підвищенню рівня захищеності громадян від злочинних посягань, розширенню та поглибленню діалогу між суспільством і владою, зміцненню позитивного іміджу України у світі та її інвестиційної привабливості. Особливу увагу під час вироблення такої політики необхідно звернути на розробку системних заходів щодо підвищення рівня довіри населення до органів державної влади в цілому та підвищення іміджу правоохоронних органів зокрема.

### Література:

1. Політологія : навчальний посібник / за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора М.П. Гетьманчука. – Київ: «Знання», 2011. – 415 с.
2. Политическая энциклопедия : в 2 т.; руководитель научного проекта доктор политологических наук Г.Ю. Семигин. – М.: Мысль. 1999. – Т. 2: Н-Я. – 701 с.
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін]. — К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана., 2002. — Т. 4 : Н-П. — 717 с.
4. Тлумачний словник з теорії держави та права ; автор-упорядник Волинка К.Г. – К., 2006. – 111 с.
5. Волчан О.Ф. Политика как феномен общественной жизни / О.Ф. Волчан // Культура народов Причерноморья. – 2002. – № 36.
6. Гнатенко А.И. Теоретико-правовые аспекты политической функции государства / А.И. Гнатенко // Современное право. – 2010. – № 2. – С. 44-47.
7. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана., 1998. – Т. 1 : А-Г. — 669 с.
8. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана., 1999. – Т. 2 : Д-Й. – 741 с.
9. Міжнародна поліцейська енциклопедія : в 6 т. [відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемчушенко]. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре». – 2005. – 1230 с.
10. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана., 2003. – Т. 5 : П-С. – 733 с.
11. Великий енциклопедичний юридичний словник [за ред. Академіка НАН України Ю.С. Шемчушенка]. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2007. – 990 с.
12. Малько А.В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: учебное пособие / А.В. Малько. – М.: Юрист, 2000. – 256 с.
13. Субочев В.В. О концепции правовой политики / В.В. Субочев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 1. – С. 177-187.